

Vergaderjaar 2011–2012

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 61

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2011

In het Algemeen Overleg over het rapport «Minder pretentie, meer ambitie» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (Kamerstuk 32 605, nr. 19) heb ik toegezegd u schriftelijk te informeren over de wijze waarop kennis en onderzoek zullen worden ingezet in ontwikkelingssamenwerking. Met deze brief kom ik deze toezegging na. Ik ga met name in op de relatie met het kennis- en onderzoeksveld en de professionalisering van het personeelsbeleid.

Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Hachchi/Dijkhoff (TK 32 605, nr. 12), over de inzet van kennis in OS-beleid en de reflectie op het voorstel van de raad om een NL-AID in te richten, en aan de motie Ferrier/Hachchi (TK 32 605, nr. 8) over het stimuleren van kennisontwikkeling en dwarsverbanden tussen kenniscentra en -instituten in Nederland en in ontwikkelingslanden. Ook ga ik in op de motie Ferrier (TK 32 605, nr. 46) betreffende de kennisinfrastructuur.

Deze brief bevat eerst een schets van de huidige praktijk op het gebied van kennis en onderzoek (1). Daarna zet ik kort het doel van het nieuwe beleid uiteen (2). Vervolgens ga ik in op de uitvoering middels de instelling van kennisplatforms (3), op de gevolgen van het nieuwe beleid voor de kennisinfrastructuur (4) en op de noodzakelijke verbetering van het interne kennismanagement (5).

Over het nieuwe kennisbeleid zijn twee consultaties gehouden met vertegenwoordigers van onderzoeksinstituten, universiteiten, Ngo's en het bedrijfsleven. Deze leverden nuttige suggesties en ideeën op die in deze brief zijn verwerkt en bij de uitwerking van het nieuwe beleid in de praktijk zullen worden meegenomen.

De huidige praktijk

In de periode 2000–2009 is uit ODA-middelen ruim 100 miljoen euro per jaar besteed aan onderzoek. In 2009 daalden de uitgaven tot onder de

70 miljoen euro en in 2010 naar 60 miljoen euro. Van deze 60 miljoen euro wordt ruim 35 miljoen besteed aan circa 70 activiteiten waarbij onderzoek centraal staat, en de rest aan activiteiten waarbij onderzoek deel uitmaakt van een bredere samenwerking. De 70 onderzoeksactiviteiten betreffen onder meer medisch onderzoek, landbouwonderzoek, wateronderzoek, onderzoek op het gebied van zwakke staten en op het gebied van *science and technology*. Een deel van deze onderzoeksactiviteiten vindt plaats in de bilaterale programma's.

Er is ruime ervaring opgedaan in het ontwikkelen van onderzoek en kennis via kennis-platforms met partners in Noord en Zuid, bijvoorbeeld in het kader van SRGR. In onderwijs en onderzoek wordt veelvuldig samengewerkt met universiteiten in het Zuiden. Via een tiental zogenoemde «IS-academies» komt uitwisseling tot stand tussen de academische wereld en beleidsambtenaren op het DGIS.

Het nieuwe beleid en de beperking van het aantal landen en thema's biedt kansen voor verdere ontwikkeling en verdieping van kennis en ervaring. Om die kansen te kunnen benutten en zo de kwaliteit van het beleid verder te verbeteren zijn professionalisering van het personeelsbeleid en de opbouw van kennis cruciaal, zo schreef ik al in de focusbrief.

In het vervolg van deze brief zet ik uiteen hoe ik die kwaliteitsverbetering vorm wil geven. Daarbij maak ik onderscheid tussen kennis voor beleid, kennis in ontwikkelingslanden en beleid voor kennis.

Bij *Kennis voor beleid* gaat het om de inzet van kennis voor verbetering van beleidsvoorbereiding en -uitvoering op het terrein van Ontwikkelings-samenwerking. Deze inzet schiet nu op een aantal punten tekort: het overzicht over al aanwezige relevante kennis ontbreekt, de vraagstelling voor nieuw onderzoek is niet helder, er is in de onderzoeksprogrammering gebrek aan focus en samenhang, en de relaties tussen ministerie(s), kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden onvoldoende benut.

Bij *Kennis in ontwikkelingslanden* gaat het om de toegang tot kennis, maar ook om kenniscapaciteit en het vermogen om belangrijke kennis te herkennen, toe te passen en om te zetten in innovatie. Ontwikkelingslanden die dit vermogen hebben zijn effectiever in de bestrijding van armoede, schrijft de Adviesraad Wetenschap en Technologie. Kennis en onderzoekscapaciteit is in veel ontwikkelingslanden nog schaars en behoeft daarom versterking, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Bij *Beleid voor kennis*, tenslotte, gaat het om de ontwikkeling en het behoud van kennis binnen BZ. Vanwege de vele beleidsterreinen waarop BZ actief is, wordt bij de werving van beleidsmedewerkers «aan de voet» tot nu toe vooral ingezet op generalisten en minder op sectorspecialisten. OS-kennis is overigens ruim aanwezig en doorgaans van hoge kwaliteit, maar wordt onder meer door het systeem van overplaatsingen niet altijd op de meest effectieve manier ingezet of overgedragen.

2. Doel van het nieuwe beleid

Ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling en uitwisseling van kennis zijn geen doel op zich. In ons eigen land zijn ze een middel om het beleid en de beleidsuitvoering te onderbouwen en onze ontwikkelingsinspanning effectiever te maken (kennis voor beleid). In ontwikkelingslanden dragen ze bij aan ontwikkeling en zelfredzaamheid (kennis in ontwikkelingslanden). De rol die BZ/DGIS daarbij wil spelen kan alleen goed worden vervuld als er intern beter met opgebouwde kennis en ervaring rekening wordt gehouden (beleid voor kennis).

Het kabinet wil de met onderzoek gemoeide uitgaven strategischer inzetten – minder versnipperd, meer gericht op de prioriteiten – en daarbij stimuleren dat de relevantie en het gebruik van de (in Nederland) aanwezige kennis en onderzoekscapaciteit voor OS wordt vergroot, dat de capaciteit van zuidelijke onderzoeksinstituten wordt versterkt, dat de toegang tot bestaande kennis in het zuiden wordt verbeterd en dat de samenwerking tussen noordelijke- en zuidelijke kennisinstellingen wordt uitgebreid.

Om dit te bereiken zal ik in de organisatie van het kennisbeleid een aantal veranderingen aanbrengen. Er komen kennisplatforms, de relatie met de Nederlandse kennisinstellingen wordt veranderd, die met kennisinstellingen in ontwikkelingslanden wordt vernieuwd, de betrokkenheid van kennisintensieve multilaterale organisaties zoals de Wereldbank wordt versterkt, en binnen het ministerie krijgen behoud en opbouw van kennis en kunde een meer centrale plek.

3. Kennisplatforms

Bij de verdieping van kennis en in de programmering en uitvoering van onderzoek komt de focus te liggen op de prioritaire beleidsthema's. In het komende jaar zal ik vijf kennisplatforms instellen, één voor elk van de prioritaire thema's water, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid en rechtsorde, en één voor kennis over innovatieve, thema-overstijgende, interventie strategieën.

De platforms krijgen de volgende functies:

De gezamenlijke identificatie, selectie en definitie van onderzoeksvragen.
Het opstellen van een coherente gezamenlijke onderzoeks agenda;
Het in kaart brengen en benutten van al aanwezige kennis;
Het terugkoppelen van onderzoeksresultaten naar het beleid en de praktijk.

In een platform trekken onderzoekers uit Nederland en uit ontwikkelingslanden vanaf het begin samen op met bedrijven, NGO's en overheid. Ambassades krijgen een rol in het bij elkaar brengen van noordelijke en Zuidelijke partijen. Zo wordt opvolging geven aan de motie Ferrier/Hachchi over dwarsverbanden tussen kennisinstellingen in Nederland en in ontwikkelingslanden.

Bestaande samenwerkingsverbanden en initiatieven die zich nu al richten op de prioritaire thema's worden zo veel mogelijk in de nieuwe platforms samengevoegd. De krachtenbundeling die daardoor optreedt bevordert de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van BZ en andere partijen. Elk platform krijgt als trekker een erkende autoriteit op het desbetreffende thema met ruime ervaring in ontwikkelingsprocessen. Een kleine regiegroep van deelnemers ziet er op toe dat het platform zijn rollen en taken vervult in lijn met de onderling gemaakte afspraken. Het welslagen van het platform en de financiering van het aanbestede onderzoek zijn de verantwoordelijkheid van alle deelnemers.

De beschikbaarheid van financiële middelen wordt vooral ingegeven door behoefte en mogelijkheden en zal dus per platform verschillen. De middelen van BZ zullen beschikbaar komen uit de intensivering op de beleidsprioriteiten en de reallocatie van bestaande bestedingen aan kennis op niet-prioritaire thema's.

Middelen worden in tender-procedures toegekend aan de beste voorstellen met de meest gekwalificeerde partners, creativiteit in de aanpak, de waarschijnlijkheid van impact en innovatie en het vermogen additionele financiering en capaciteit te genereren.

Met het oog op de noodzakelijke transparantie zal de aanbesteding van onderzoek en de bewaking van de wetenschappelijke kwaliteit door het DGIS worden uitbesteed aan een intermediaire organisatie.

De relevante directies binnen het DGIS blijven verantwoordelijk voor het initiëren en bewaken van het hele proces en zullen daarvoor adequate capaciteit inzetten. Van de DGIS deelnemers verwacht ik een goede articulering van de meest dringende behoeften aan kennis die een verschil kan maken voor het beleid.

Waar mogelijk zullen de kennisplatforms aansluiting zoeken bij de al bestaande topteams voor de Topsectoren. De kennisplatforms voor de OS-prioriteiten voedselzekerheid, water en SRGR zullen nauw gaan samenwerken met respectievelijk de topteams Agro/Food en Tuinbouw, Water en Logistiek, en Life Science.

4. Kennisinstellingen

In Nederland

De nieuwe aanpak in kennisplatforms zal ook van invloed zijn op de in Nederland aanwezige kennisinfrastructuur. De huidige lappendeken van instellings- en programmasubsidies wordt waar mogelijk vervangen door een aanbestedingssysteem voor onderzoeksvoorstellen, waarbij de prioriteiten van het kabinet leidend zijn. Instellingssubsidies worden in beginsel niet meer verstrekt.

Om onomkeerbare schade te voorkomen in de periode totdat de vijf kennisplatforms geïnstalleerd zijn, stel ik een overgangsregeling open om alle kennisinstellingen die rechtstreeks vanuit ontwikkelingssamenwerking instellingssubsidie ontvangen in staat te stellen aansluiting te zoeken bij de kennisplatforms en hun activiteiten meer in lijn te brengen met de prioriteiten.

Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Ferrier over de opbouw van een nieuwe kennisinfrastructuur (motie Ferrier, 32 605, nr. 46).

Hiernaast zijn er ook zes Internationaal Onderwijsinstellingen (IO-instellingen) die via de OCW-begroting ODA-middelen ontvangen. Deze instellingen zijn actief op het gebied van onderwijs en onderzoek in en ten behoeve van ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld door de opleiding van onderzoekers uit ontwikkelingslanden. De instellingen zijn veelal gelieerd aan Nederlandse universiteiten en hun financiering is complex. Naast de directe financiering die OCW de universiteiten en hun IO-instellingen verstrekt (eerste geldstroom), kunnen de IO-instellingen ook middelen verwerven uit door de overheid ingestelde onderzoeksfondsen (tweede geldstroom; bijvoorbeeld NWO en WOTRO). Ten slotte kunnen zij, via de derde geldstroom, fondsen voor specifieke projecten verwerven bij donoren en andere opdrachtgevers (waaronder de Nederlandse overheid, de Europese Unie, etc.). Elk van de drie geldstromen bestaat deels uit ODA-middelen. Ik zal met OCW en in goed overleg met de instellingen bezien hoe zij strategischer kunnen bijdragen aan mijn beleid en aan de kennisplatforms. Daarbij is de vraag aan de orde of ook de onderzoeksactiviteiten van deze instellingen een logische plaats kunnen krijgen in de nieuwe systematiek om ontwikkelingsgeld via aanbestedingen te verdelen. De waarde van onderzoeksopleidingen en de netwerken van alumni moeten hierbij nadrukkelijk worden meegenomen.

In ontwikkelingslanden

Door hun specifieke opzet, waarbij onderzoekers en instellingen uit Noord en Zuid vanaf het allereerste begin gezamenlijk het initiatief hebben, dragen de kennisplatforms bij aan kennis voor beleid en aan (de opbouw van) kennis in ontwikkelingslanden.

Daarnaast blijft aparte aandacht nodig voor het ondersteunen van kennisinstellingen in de ontwikkelingslanden. Doel is de opbouw van een kennisinfrastructuur en innovatiecapaciteit als bijdrage aan zelfredzaam-

heid. Activiteiten zullen worden toegespitst op samenwerkingsverbanden en het aansluiten van instellingen in ontwikkelingslanden op mondiale kennisnetwerken (waaronder die van de VN, Wereldbank, OESO, etc). Te denken valt aan gerichte ondersteuning van denktanks, wetenschapsvoorzichting, universiteiten en (regionale) onderzoeksnetwerken, waarbij ook aansluiting wordt gezocht met het hoger onderwijsprogramma NICHE.

Beleid voor kennis

In het personeelsbeleid bij Buitenlandse Zaken komen kennis en kunde veel meer centraal te staan. Het beleid wordt gericht op het versterken van de professionaliteit en de ontwikkeling van kennis van medewerkers, afdelingen en directies. BZ heeft daartoe een Operationeel Plan Kennismanagement opgesteld waarin het ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren van kennis centraal staan.

Flexibiliteit en specialisatie

De organisatie gaat aansturen op een betere balans tussen generalisten, specialisten en wat recentelijk circuit-deskundigheid is gaan heten. Die circuit-deskundigheid bestaat uit het accumuleren bij de medewerker van deskundigheid op één van de werkterreinen van BZ (bijv. Ontwikkelingssamenwerking), al of niet in combinatie met specifieke regio-kennis. Die kennis en deskundigheid bepaalt waar een medewerker in de organisatie wordt geplaatst. De plaatsingsduur voor circuitdeskundigen en specialisten varieert al naar gelang de specifieke behoefte op de specifieke plek.

Op functies waarop acuut noodzakelijke, specialistische kennis nodig is die niet voorhanden is, kan deze tijdelijk extern worden ingehuurd tot de kennis zich in huis heeft opgebouwd.

Aandacht voor strategie

Alle directies beschikken over een strategisch beleidsadviseur (SBA). SBA's zijn sleutelfuncties om de sturing op kennis en strategie bij de directie te versterken en de samenwerking en uitwisseling tussen directies te versterken. Een Strategische Eenheid binnen BZ is in oprichting.

Vraag en aanbod in beeld

Om de juiste mensen op de juiste plekken te kunnen plaatsen, moet er een goed beeld zijn van de aanwezige en benodigde kennis en deskundigheid. De posten hebben bij de thans lopende meerjarige strategische planning de vraag in kaart gebracht. Hiermee kan, waar nodig, door gerichte plaatsing een snelle en effectieve versterking op de prioriteiten plaatsvinden. Tegelijkertijd worden de beschikbare kennis, deskundigheid en vaardigheden onder het zittende personeel in beeld gebracht, onder andere door introductie van een kennispaspoort.

Ontvlechting van beleidsvorming en beleidsuitvoering

Vanwege de toegenomen complexiteit van de beleidsomgeving, is onderzoek gaande of het ontvlechten van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering kan leiden tot verbeterde kwaliteit en efficiency. Beide aspecten vergen een eigen professionaliteit, kennis en kunde. Ontvlechting maakt het mogelijk daar preciezer op in te spelen.

Uitwisseling

Binnen het DGIS wordt de uitwisseling met kennisdragers in IS academies en Kennisplatforms bevorderd. Lerend van de ervaringen tot dusverre, worden deze initiatieven versterkt, worden ontbrekende activiteiten toegevoegd en wordt het geheel gericht op de nieuwe beleidsprioriteiten.

Met deze maatregelen kan het DGIS ook beter de rol van kennismakelaar tussen operationeel beleid en externe partijen invullen.

Landenkennis

De door de WRR bepleite verdieping van de landenkennis komt in het beleid langs verschillende wegen tot stand. Ten eerste faciliteert de reductie van het aantal partnerlanden de opbouw van landenkennis zowel op de posten als op het departement. Ook binnen de circuitdeskundigheid speelt landen/regiokennis een rol. En ten derde versterkt de interactie tussen netwerken daar en hier de landenkennis en wordt deze functioneel gemaakt bij het maken en uitvoeren van beleid.

Het «nieuwe» werken

Het DGIS staat voor een open werkwijze, waarin het delen van kennis centraal staat en waarbij het nieuwe werken wordt vormgegeven. Kennis mag en kan zich niet in isolatie ontwikkelen. Het gaat in de moderne samenleving niet meer om «kennis is macht», maar om «kennis delen is macht». Daar hoort ook een andere manier van werken bij. Naar buiten gericht, in netwerken van uiteenlopende samenstelling, externe kennis naar binnen halen, interne kennis toegankelijk maken voor externe partijen. Dat past bij de visie van het kabinet, dat ontwikkelingssamenwerking niet in isolement beschouwt maar ziet als onderdeel van een brede inzet van uiteenlopende partijen voor mondiale vooruitgang.

In plaats van NL Aid

Met bovenstaande maatregelen kiest het kabinet voor verbetering van kennismanagement en verhoging van de professionaliteit binnen BZ. In reactie op de eerder genoemde motie Hachchi/Dijkhoff, die vraagt om nadere reflectie op NL Aid, ben ik van mening dat deze maatregelen de oprichting van een aparte, professionele en kennisintensieve uitvoeringsorganisatie, zoals de WRR dat bepleitte, overbodig maken. Met de toegenomen eigen capaciteit van ontwikkelingslanden, de veranderende machtsverhoudingen en het volwassenere en economischer worden van de relaties ligt de toekomst van ontwikkelingssamenwerking juist in de verbinding met politiek, economie en diplomatie. Ontwikkelingssamenwerking zondert zich niet af maar verbindt zich juist, met kennisinstellingen, met bedrijven en met maatschappelijke organisaties. Zo wordt de professionaliteit bevorderd en het effect van de hulpinspanning vergroot.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen